基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表的构建研究

王森 陈则谦

（河北大学管理学院 保定 071002）

摘　要：[目的/意义]针对基层公共文化服务设施社会化运营快速发展带来的诸多风险，构建一套风险评估工具，以快速对基层公共文化服务设施社会化运营过程中的风险进行识别与应对。**[方法/过程]**运用系统综述的方法，从已发表文献中提取风险因素搭建基层公共文化服务设施社会化运营风险评估指标体系，通过Cov-AHP 方法建立风险评估模型，再以模型为基础构建风险评估对照表，并运用示例验证其有效性。**[结果/结论]**基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表能够兼顾项目风险的特殊性，为项目提供一站式风险评估，满足项目风险评估的需要，但目前有关基层公共文化服务设施社会化运营的科学的指标体系、模型和工具仍显不足，需要未来进一步加强研究。

关键词：公共文化服务　基层公共文化服务设施　社会化运营　风险评估　风险评估对照表

分类号：G123

自我国提出要创新政府管理方式，建设服务型政府以来，我国政府开始积极转变政府职能，推动原有政府公共服务职能进行社会化改革。尤其是党的十八大后，党中央深入推进“放管服”改革，推动公共服务社会化取得了显著成果[1]。作为公共服务重要内容的公共文化服务，其社会化运营也随之迅速发展。2015年，国务院办公厅转发《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》和《政府向社会力量购买公共文化服务指导性目录》，创新部署了公共文化服务供给模式，并为政府向社会力量购买公共文化服务指明了方向[2]。2016 年，《中华人民共和国公共文化服务保障法》（下简称“《公共文化服务保障法》”）正式颁布，以法律的手段确立了社会力量参与公共文化服务的基本原则，引导和鼓励社会力量参与公共文化服务建设向制度化、法制化发展[3]。

从现阶段公共文化服务社会化运营的成果来看，其实施在基层进度较快。根据北京大学国家现代公共文化研究中心的统计，实行社会化运营的村级文化中心

作者简介：王森，硕士研究生；陈则谦，教授，博士，博士生导师，通信作者，E-mail：lovelock2000@163.com。

数量已超过 1 万家，居所有类型的公共文化机构首位；乡镇文化站（含文化中心）达到 700 家，居第三位[3]。但随着政府与社会力量在公共文化服务领域合作的不断深入与基层公共文化服务设施社会化运营步入快车道，随之而来的风险也逐渐暴露。且基层公共文化服务设施是最直面人民群众的窗口，其运营优劣直接关系到人民群众的满意程度。因此，在基层公共文化服务设施社会化运营迅速发展的背景下，有必要对基层公共文化服务设施社会化运营风险进行风险管理，以规避和降低风险损失。要进行风险管理，需要依赖一定的风险管理工具[4]，本研究以基层公共文化服务设施社会化运营风险为切入点，通过风险评估指标体系、风险评估模型，构建基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表作为进行风险评估的工具，以供基层公共文化服务设施社会化运营项目进行风险管理使用。

1 国内外研究现状

国外对于公共服务社会化风险的研究起步较早，已经有较为完善的风险评估和风险管理研究，但很少有涉及公共文化服务，尤其是基层公共文化服务设施社会化运营的研究。现阶段国外正处于在公共服务社会化风险因素识别和风险评估模型的基础上开发风险评估和管理工具的阶段。如，Jiang 等运用 FISM-MICAMAC 法研究了 PPP 项目风险之间的关系，并认为其研究结果可以作为 PPP 项目管理中新的风险评估工具[5]；Li 和 Wang 则将 F-ANP 与 ISM 结合，开发了能够系统性地识别和评估 PPP 项目风险的风险评估工具[6]；Kukah 等通过 FSEM 法对加纳电力 PPP 项目进行了风险评估，并基于该评估过程发展了一套电力 PPP 项目风险评估工具[7]。除基本的风险评估工具外，还有部分研究在此基础上为工具增加了管理功能。如 Kuru 和 Artan 开发的 PPP-Canvas，既能够对项目风险进行评估，还兼有风险间平衡补偿机制[8]；Akcay 开发的基于分析网络过程的水电投资风险评估工具，还兼具促进风险评级量化的功能[9]。

国内对于公共服务社会化风险的研究起步较晚，受西方管理理论影响较大，但也在简政放权、建设服务型政府的实践中形成了自己的发展特色[10]，且由于政府对公共文化服务的重视，对公共文化服务社会化运营风险的研究有所发展。如，李祝启和陆和建运用 PDCA 循环从公共文化服务的供给和运营两个层面构建了政府与社会力量合作的全流程风险控制体系[11]；陆和建与崔冉以滁州市图书馆为例分析了政府公共文化服务社会化风险应对方案[12]；周萍和陈雅分析了公共文化

服务数字化转型中的风险演化特征等[13]。但目前有关指标体系、风险应对方案和相关建议的研究并没有进一步发展为风险管理和评估工具的研究，使得其无法满足基层公共文化服务设施社会化运营项目进行风险评估和管理的实践需要。

总得来说，现阶段的研究主要停留在有关公共服务社会化和公共文化服务社会化运营风险层面，尚未深入到基层公共文化服务设施社会化运营风险之中，也尚未有成熟、完善的基层公共文化服务设施社会化运营风险评估指标体系和风险评估模型，缺乏可用于基层公共文化服务设施社会化运营项目实践中的风险评估工具。

2 基层公共文化服务设施社会化运营及其风险的概念

2.1 基层公共文化服务设施社会化运营

基层公共文化服务设施社会化运营属于公共文化服务的范畴。公共文化服务的首次提出是在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中：要"加大政府对文化事业的投入，逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系"[14]。公共文化即是具有公共性的文化，是以公共场所为依托，借助公共文化资源，具有公开性、公益性等特征的文化[15]。而公共文化服务，则是对公共文化的一种供给行为。

基层公共文化服务设施则是对公共文化服务内涵的进一步限制。根据《国务院办公厅关于推进基层综合性文化服务中心建设的指导意见》和《公共文化服务保障法》的表述，基层公共文化服务指的是乡镇（街道）和村（社区）一级的公共文化服务[16]；公共文化服务设施则是指"用于提供公共文化服务的建筑物、场地和设备"[17]。因此，基层公共文化服务设施即指，为乡镇（街道）和村（社区）一级的居民生产和提供旨在提高公民文化生活水平和文化素养的公共产品和公共服务的建筑物、场地和设备。而其社会化运营则是政府出于提高公共服务效能的目的，将这些设施交由社会力量进行提供和运营的进程。

2.2 基层公共文化服务设施社会化运营风险

对基层公共文化服务设施社会化运营风险概念的界定需要结合风险本身的概念。目前针对风险的概念尚未有权威的被广泛认可的界定，但学界基本认可风险是未来虽不确定但可能发生的负面事件这一说法。这实际上是将风险与可能性等概念捆绑了起来。结合相关研究，如 Bechmann 认为风险是对所能够合理达到

的确定性的衡量；Wynne 将风险认为是弱化了的对未来不测事件的无知等，可以将风险理解为存在于实际结果和预期目标之间的一种偏差[18]。这些偏差正是由内在或外在的各种风险因素导致的。因此，基层公共文化服务设施社会化运营风险也可以界定为，在基层公共文化服务设施社会化运营中，由基层公共文化服务设施内在因素和社会化运营外在因素综合作用，导致的社会化运营结果与预期目标之间的偏差。

3 建立基层公共文化服务设施社会化运营风险评估指标体系

基于研究目的，为保证风险评估指标体系的客观性，本研究运用系统综述的方法，从已发表的研究文献中识别风险因素，以建立基层公共文化服务设施社会化运营风险评估指标体系。

3.1 文献检索与筛选

本研究遵循 PRISMA（the Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses）的系统综述报告指南，以完成用于识别风险因素的文献的定位。PRISMA 几乎在所有研究领域都有使用，是目前被广泛认可的进行高质量系统综述需要遵循的报告指南[19]。

为确保所进行的系统综述的客观性，需要在进行文献检索前确定文献的纳入和排除标准。这一标准的确定主要参考研究的主题、目的、对象和研究范式等。基于如上考虑，结合我国基层公共文化服务设施社会化运营发展过程与现状，将文献纳入标准确定为：（1）文献类型应为已经正式出版的学术期刊论文、会议论文或学位论文；（2）文献发表时间应在 2014 年 9 月 23 日及之后②；（3）文献研究国别背景应为中国；（4）文献研究类型应为实证研究，文献应包含明确的研究问题、研究方法和研究结论；（5）文献研究主题应与基层公共文化服务设施相关；（6）文献研究内容应涉及风险因素识别，或包含有关风险因素或其识别过程的表述。不符合上述纳入标准的文献均将被排除。

确定纳入和排除标准后，考虑到基层公共文化服务设施社会化运营的国别特点，且考虑到外文期刊也有涉及相关研究的文献，选定中国知网和 WoS（Web of Science）作为文献检索数据库。在兼顾考虑敏感性和特异性的前提下，通过对“基层公共文化服务设施”和“社会化运营”两个概念进行拆解，确定中文检索术语；

② 2014 年 9 月 23 日财政部印发《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》，此后以 PPP 模式为主要合作模式，公共文化服务社会化运营开始快速扩张发展。

在考虑相关外文文献惯用表述和外文表达方式的前提下，确定外文检索术语。表1显示了在数据库中进行检索时使用的检索术语与其他限定条件。经过文献检索，共得到中文文献431篇，外文文献1635篇。

表 1 文献检索术语与限定条件

限定条件	中国知网	WoS
检索术语	主题词=(公共文化服务) * (社会化 + 风险)	TS=(ppp OR public-private-partnership) AND TS=(risk OR socializ*)
文献类型	“学术期刊”或“学位论文”或“会议”	Article OR Review Article OR Meeting
发表时间	2014-09-24--2023-03-02	2014-09-24 to 2023-03-02

注：“2023-03-02”为进行文献检索的时间。

根据PRISMA指南的步骤，本研究邀请了两名独立的研究者在互不干扰的情况下对如上的2066篇文献进行筛选[20]。筛选过程按照“标题/摘要阅读-全文阅读-分歧协商”的顺序进行。分歧协商主要是指，两名研究者独立判断是否纳入或排除后，针对意见不一致的文献，在进一步参照纳入和排除标准，以及相关理论和实证经验的基础上，共同确定是否将文献纳入或排除。图1显示了文献筛选的流程，最终共81篇文献纳入下一步研究，其中中文文献47篇，外文文献34篇。

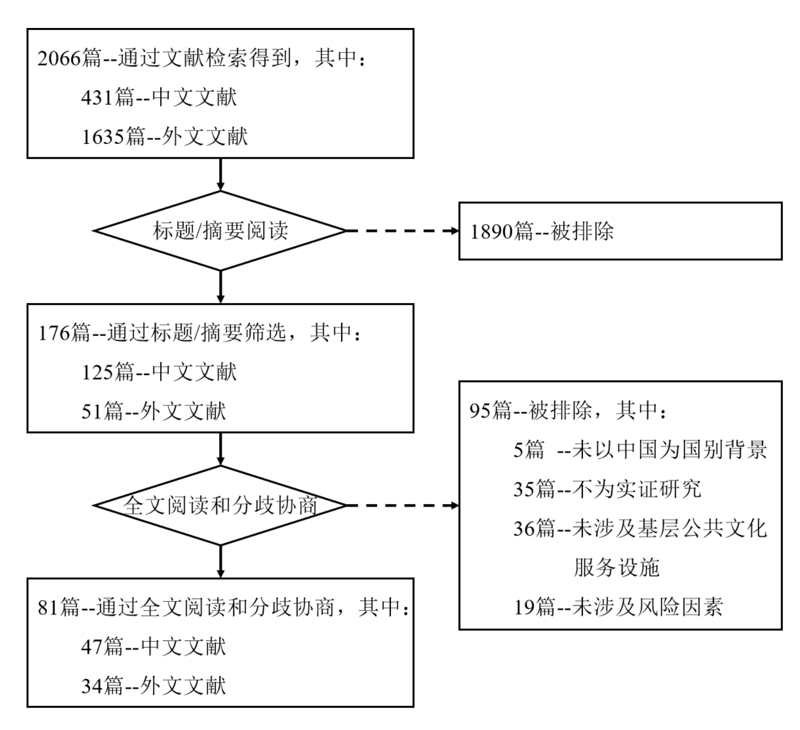


图 1 文献筛选流程图

3.2 风险因素识别与筛选

风险因素需要依托完善的编码框架，从纳入研究的81篇文献中抽取核心数

据进行识别。结合既有研究的编码与分类方式，确定两级编码框架：一级因素按照基层公共文化服务设施社会化运营生命周期阶段进行封闭式编码，编码项为项目立项、项目选择、项目财政、项目设计、项目建设、项目运营、项目维护、项目考核和项目退出；二级因素按照风险因素特点，依托文献原文的表意和表述，进行开放式编码。需要特殊说明的是，部分研究，如 Jiang 等[5]、Kuru 和 Artan[8]，其中的风险因素是从既有案例或文献中提取并总结的，这些案例或文献仅部分是以中国为国别背景的。针对此类文献，在编码过程中仅对涉及中国基层公共文化服务设施社会化运营风险的内容进行编码。经过编码，共识别出 64 个风险因素组成初步的风险因素清单，风险因素总频次为 793 次。

得到风险因素清单后需要对其参照基层公共文化服务设施社会化运营这一主题进行筛选，以使最终的风险评估指标体系与研究主题相匹配。本研究通过 7 级风险矩阵对风险因素进行筛选，矩阵中风险因素发生概率的取值由各因素频次数值按 7 级风险发生概率还原得出，影响程度的取值由专家打分获得。共邀请了 11 名专家（高校学者 3 名，项目专家 4 名，项目三方人员 4 名）在互不干扰的情况下对风险因素影响程度按照 1 至 7 的整数值进行打分，再取 11 名专家打分的算术平均值作为最终取值。将发生概率和影响程度数值相乘，比照风险矩阵，得到各风险因素的风险等级。根据风险等级划分，风险等级为 1 级的风险因素被认为没有风险，将被剔除，它们是：模式选择风险、功能选择风险、招投标风险、勘察设计风险、文物保护风险、定价风险、税收风险、认可度风险、持续性风险、设备风险、奖补风险和政府回购风险。剔除如上 12 个风险因素后，利用剩余的 52 个风险因素建立如表 2 所示的基层公共文化服务设施社会化运营风险评估指标体系。

表 2 基层公共文化服务设施社会化运营风险评估指标体系

阶段	风险因素	阶段	风险因素	阶段	风险因素
项目立项 R_A	法律规章风险 R_{A1}	项目设计 R_D	施工技术风险 R_{D1}	项目运营 R_F	服务能力风险 R_{F8}
	政治决策风险 R_{A2}				政府可靠性风险 R_{F9}
	市场风险 R_{A3}	项目建设 R_E	工程延期风险 R_{E1}		内容风险 R_{F10}
	公众反对风险 R_{A4}		环境风险 R_{E2}		不可抗力风险 R_{F11}
	审批延误风险 R_{A5}		建设成本超支风险 R_{E3}		运营成本超支风险 R_{F12}
	征地拆迁风险 R_{A6}		工程质量风险 R_{E4}		流量风险 R_{F13}
	项目可行性风险 R_{A7}		材料/劳动力可用性风险 R_{E5}		征用/国有化风险 R_{F14}
	政治反对风险 R_{A8}		地理工程条件风险 R_{E6}		配套设施风险 R_{F15}

	合同风险 R_{B1}		施工安全风险 R_{E7}		运营管理风险 R_{F16}
项目选择 R_B	权责分配风险 R_{B2}		工程变更风险 R_{E8}		财务审计风险 R_{F17}
	运营主体缺乏 R_{B3}		气候风险 R_{E9}	项目维护 R_G	安全管理风险 R_{G1}
	不充分竞争风险 R_{B4}	项目运营 R_F	团队专业化风险 R_{F1}		维护成本超支风险 R_{G2}
	信息不对称风险 R_{B5}		支付风险 R_{F2}	项目考核 R_H	监督风险 R_{H1}
项目财政 R_C	政府财政风险 R_{C1}		盈利风险 R_{F3}		考核评估风险 R_{H2}
	项目融资风险 R_{C2}		市场需求变化风险 R_{F4}		腐败风险 R_{H3}
	通胀波动风险 R_{C3}		组织协调风险 R_{F5}		第三方评估风险 R_{H4}
	利率波动风险 R_{C4}		政府干预风险 R_{F6}	项目退出 R_I	违约风险 R_{I1}
			公共性风险 R_{F7}		主体变更风险 R_{I2}

4 构建基层公共文化服务设施社会化运营风险评估模型

建立起完善的风险评估指标体系后，需要以此为基础构建风险评估模型。为了实现最佳的风险评估，以为风险管理实践提供参考，已经有较多的方法被用于构建风险评估模型[21]，如 AHP（Analytic Hierarchy Process）法、DEA（Data Envelopment Analysis）法、TOPSIS（Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution）法、模糊综合评价法等，其中使用较多、较为典型的是 AHP 法和在此基础上发展而来的 FAHP（Fuzzy Analytic Hierarchy Process）法。尽管 AHP 和 FAHP 法性能优越、使用广泛[22]，但其在进行因素两两比较时仍依赖于专家的主观经验，在一定程度上影响结果的客观性[23]。

为减少由主观判断差异带来的结果差异，本研究使用 Cov-AHP（Covariance Analytic Hierarchy Process）法构建基层公共文化服务设施社会化运营风险评估模型。相较于 AHP 法，Cov-AHP 法使用变量间的协方差来构造反映各因素间相对重要性的判断矩阵，其余步骤则与 AHP 法相同[24]。

基于 Cov-AHP 法的基层公共文化服务设施社会化运营风险评估模型构建步骤如下：（1）建立一个三层递阶层次结构，其中目标层为构建模型的目的，即对风险进行评估；准则层为基层公共文化服务设施社会化运营各生命周期阶段；方案层为各阶段风险因素。（2）建立方案层针对准则层的协方差判断矩阵和准则层针对目标层的协方差判断矩阵，两种判断矩阵的样式是一致的，体现的都是该层下所有因素间的两两比较关系。建立协方差判断矩阵需要先建立协方差矩阵，协方差矩阵可以用

$$C_R=\begin{pmatrix} c_{11} & c_{12} & \cdots & c_{1i} & \cdots & c_{1p} \\ c_{21} & c_{22} & \cdots & c_{2i} & \cdots & c_{2p} \\ \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots \\ c_{j1} & c_{j2} & \cdots & c_{ji} & \cdots & c_{jp} \\ \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots \\ c_{p1} & c_{p2} & \cdots & c_{pi} & \cdots & c_{pp} \end{pmatrix} \quad \text{（公式 1）}$$

表示，在矩阵 $\boldsymbol{C_R}$ 中 c_{11} 至 c_{pp} 代表因素间两两比较的协方差，c_{ji} 代表第 j 行元素与第 i 行元素的协方差，且有 $c_{ji}=c_{ij}$。再用矩阵 $\boldsymbol{C_R}$ 中单独每列的 c_{ji} 除以 c_{ii}，使协方差矩阵变换为相对协方差矩阵，此时对角线上的数值变为 1。再以相对协方差矩阵中的 c_{ji} 和 c_{ij} 分别按照

$$a_{ji}=\frac{c_{ji}}{\sqrt{c_{ji}\times c_{ij}}} \quad \text{（公式 2）}$$

和

$$a_{ij}=\frac{c_{ij}}{\sqrt{c_{ji}\times c_{ij}}} \quad \text{（公式 3）}$$

进行计算，构成协方差判断矩阵

$$A=\begin{pmatrix} 1 & a_{12} & \cdots & a_{1i} & \cdots & a_{1p} \\ a_{21} & 1 & \cdots & a_{2i} & \cdots & a_{2p} \\ \cdots & \cdots & 1 & \cdots & \cdots & \cdots \\ a_{j1} & a_{j2} & \cdots & 1 & \cdots & a_{jp} \\ \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & 1 & \cdots \\ a_{p1} & a_{p2} & \cdots & a_{pi} & \cdots & 1 \end{pmatrix} \quad \text{（公式 4），}$$

此时的矩阵 $\boldsymbol{A}$ 具有 $a_{ji}>0$，$a_{ii}=1$ 和 $a_{ji}=1/a_{ij}$ 三个性质，符合 AHP 法进行下一步计算的要求。（3）对协方差判断矩阵进行一致性检验并提取其层次单排序。进行一致性检验的方法较多，本研究采用 Cov-AHP 惯常采用的方根法进行检验，方根法有固定的计算流程，此处不再赘述。经计算，所有协方差判断矩阵的 CR 值均小于 0.1，满足一致性要求，则各判断矩阵在进行一致性检验时计算的归一化特征向量$\boldsymbol{\omega}$即为对应于上一层的层次单排序。（4）计算方案层因素针对目标层的总权重。将方案层针对准则层和准则层针对目标层的归一化特征向量中代表各因素的特征值按照递阶层次结构中的隶属关系相乘，得到方案层因素针对目标层的总权重，并以此为基础构建模型。

表 3 各层次判断矩阵的归一化特征向量

层次	判断矩阵	归一化特征向量ω
准则层针对目标层	A_R	ω_R=(0.159546593, 0.095616115, 0.085189985, 0.010907839, 0.142005746, 0.335488533, 0.017510568, 0.135298126, 0.018436496)
方案层针对准则层	A_{R_A}	ω_{R_A}=(0.375169558, 0.194270552, 0.105882973, 0.053269168, 0.087673496, 0.043999683, 0.076999445, 0.062735125)
	A_{R_B}	ω_{R_B}=(0.333492877, 0.23908968, 0.092831822, 0.184507952, 0.150077669)
	A_{R_C}	ω_{R_C}=(0.3564284, 270145889, 0.206416243, 0.167009468)
	A_{R_E}	ω_{R_E}=(0.175150324, 0.161677222, 0.089242176, 0.08908405, 0.089419733, 0.101598335, 0.101875501, 0.089731756, 0.102220901)
	A_{R_F}	ω_{R_F}=(0.150454963, 0.094963099, 0.106014015, 0.03965121, 0.067922959, 0.046881295, 0.089673901, 0.052091179, 0.068475122, 0.032127991, 0.053546652, 0.043044733, 0.037654222, 0.021658064, 0.021766013, 0.048286732, 0.025787848)
	A_{R_G}	ω_{R_G}=(0.606351434, 0.393648566)
	A_{R_H}	ω_{R_H}=(0.447021189, 0.238294789, 0.183188862, 0.13149516)
	A_{R_I}	ω_{R_I}=(0.497987256, 0.502012744)

经过 Cov-AHP 法的计算，得到了基层公共文化服务设施社会化运营各生命周期阶段的风险因素在风险评估中的总权重，亦即各风险因素的重要程度。将这些风险因素的权重值带入风险评估指标体系，构建如表 4 所示的基层公共文化服务设施社会化运营风险评估模型。

表 4 基层公共文化服务设施社会化运营风险评估模型

风险评估（目标层）	生命周期阶段（准则层）		风险因素（方案层）		
	因素	单权重	因素	单权重	总权重
R	R_A	0.159546593	R_{A1}	0.375169558	0.059857025
			R_{A2}	0.194270552	0.030995205
			R_{A3}	0.105882973	0.016893268
			R_{A4}	0.053269168	0.008498914
			R_{A5}	0.087673496	0.013988008
			R_{A6}	0.043999683	0.007019999
			R_{A7}	0.076999445	0.012284999
			R_{A8}	0.062735125	0.010009176
	R_B	0.095616115	R_{B1}	0.333492877	0.031887293
			R_{B2}	0.23908968	0.022860826
			R_{B3}	0.092831822	0.008876218
			R_{B4}	0.184507952	0.017641933
			R_{B5}	0.150077669	0.014349844
	R_C	0.085189985	R_{C1}	0.3564284	0.03036413

		R_{C2}	0.270145889	0.023013724
		R_{C3}	0.206416243	0.017584597
		R_{C4}	0.167009468	0.014227534
R_D	0.010907839	R_{D1}	1	0.010907839
		R_{E1}	0.175150324	0.024872352
		R_{E2}	0.161677222	0.022959095
		R_{E3}	0.089242176	0.012672902
		R_{E4}	0.08908405	0.012650447
R_E	0.142005746	R_{E5}	0.089419733	0.012698116
		R_{E6}	0.101598335	0.014427547
		R_{E7}	0.101875501	0.014466907
		R_{E8}	0.089731756	0.012742425
		R_{E9}	0.102220901	0.014515955
		R_{F1}	0.150454963	0.050475915
		R_{F2}	0.094963099	0.031859031
		R_{F3}	0.106014015	0.035566486
		R_{F4}	0.03965121	0.013302526
		R_{F5}	0.067922959	0.022787374
		R_{F6}	0.046881295	0.015728137
		R_{F7}	0.089673901	0.030084565
		R_{F8}	0.052091179	0.017475993
R_F	0.335488533	R_{F9}	0.068475122	0.022972618
		R_{F10}	0.032127991	0.010778573
		R_{F11}	0.053546652	0.017964288
		R_{F12}	0.043044733	0.014441014
		R_{F13}	0.037654222	0.01263256
		R_{F14}	0.021658064	0.007266032
		R_{F15}	0.021766013	0.007302248
		R_{F16}	0.048286732	0.016199645
		R_{F17}	0.025787848	0.008651527
R_G	0.017510568	R_{G1}	0.606351434	0.010617558
		R_{G2}	0.393648566	0.00689301
		R_{H1}	0.447021189	0.060481129
R_H	0.135298126	R_{H2}	0.238294789	0.032240838
		R_{H3}	0.183188862	0.02478511
		R_{H4}	0.13149516	0.017791049
R_I	0.018436496	R_{I1}	0.497987256	0.00918114
		R_{I2}	0.502012744	0.009255356

5 基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表的应用与示例

5.1 基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表

基层公共文化服务设施社会化运营的过程中存在着各种风险，如由于政府对基层公共文化服务设施存在"重建不重管不重用"的情况导致的运营管理风险[25]，

或由政府低价购买导致的公共性风险等[26]。基于基层公共文化服务设施社会化运营风险评估模型构建的基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表能够在基层公共文化服务设施社会化运营项目进行风险评估时有效预见这些风险，并为决策者的风险管理提供依据和参考。

风险评估对照表是以风险评估模型中各生命周期阶段内风险因素的权重值为基础的。实际上，权重值已经表明了各风险因素在项目中的重要程度，决策者可以直接依据风险因素的权重值进行风险管理。但在项目实施中，不同的项目对于不同生命周期的关注度不同，对于不同风险因素的敏感性也不同。如将村民文化广场和城市阅读空间相比较，显然前者更注重项目建设阶段，对该阶段的建筑成本超支风险更敏感[27]；后者更注重项目运营阶段，对该阶段的团队专业化风险更敏感[28]。而基层公共文化服务设施社会化运营风险评估模型中已经完成计算并固化了的风险因素权重值显然无法兼顾这一情况，即权重值无法满足单一项目进行风险评估时的个性化需要。

基于如上原因，需要在风险评估模型的基础上进行进一步改进以构建能够兼顾单一项目风险特殊性的风险评估对照表，为此需要增加项目决策者或其项目风险评估团队对该项目的风险进行进一步评价的环节，以使风险评估对照表输出的风险评估结果更符合项目自身的特点。

综上所述，基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表由风险因素、权重值、赋权值和分析值四个要素构成。风险因素和权重值即基层公共文化服务设施社会化运营风险评估模型中的各因素及其所对应的总权重。赋权值为项目决策者或项目风险评估团队根据现有情况，对各风险因素按 1 至 5（分别代表非常不严重、不严重、一般、严重和非常严重）的整数值所赋的值。分析值由权重值和所有赋权值的算术平均值相乘得出，为代表该项目中各风险因素最终风险程度的数值。图 2 显示了按照如上四个要素构建的基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表。此外，风险评估对照表还可以根据实际需要，按照基层公共文化服务设施社会化运营各生命周期阶段进行拆分单独使用。

编号	风险因素	权重值	赋权值						分析值
			专家1	专家2	专家3	专家4	专家5	平均值	
项目立项									
A_1	法律规章风险	0.0599							
A_2	政治决策风险	0.0310							
A_3	市场风险	0.0169							
A_4	公众反对风险	0.0085							
A_5	审批延误风险	0.0140							
A_6	征地拆迁风险	0.0070							
A_7	项目可行性风险	0.0123							
A_8	政治反对风险	0.0100							
项目选择									
B_1	合同风险	0.0319							
B_2	权责分配风险	0.0229							
B_3	运营主体缺乏	0.0089							
B_4	不充分竞争风险	0.0176							
B_5	信息不对称风险	0.0143							
项目财政									
C_1	政府财政风险	0.0304							
C_2	项目融资风险	0.0230							
C_3	通胀波动风险	0.0176							
C_4	利率波动风险	0.0142							
项目设计									
D_1	施工技术风险	0.0109							
项目建设									
E_1	工程延期风险	0.0249							
E_2	环境风险	0.0230							
E_3	建设成本超支风险	0.0127							
E_4	工程质量风险	0.0127							
E_5	材料/劳动力可用性风险	0.0127							
E_6	地理工程条件风险	0.0144							
E_7	施工安全风险	0.0145							
E_8	工程变更风险	0.0127							
E_9	气候风险	0.0145							

编号	风险因素	权重值	赋权值						分析值
			专家1	专家2	专家3	专家4	专家5	平均值	
项目运营									
F_1	团队专业化风险	0.0505							
F_2	支付风险	0.0108							
F_3	盈利风险	0.0180							
F_4	市场需求变化风险	0.0144							
F_5	组织协调风险	0.0126							
F_6	政府干预风险	0.0073							
F_7	公共性风险	0.0073							
F_8	服务能力风险	0.0162							
F_9	政府可靠性风险	0.0319							
F_{10}	内容风险	0.0087							
F_{11}	不可抗力风险	0.0356							
F_{12}	运营成本超支风险	0.0133							
F_{13}	流量风险	0.0228							
F_{14}	征用/国有化风险	0.0157							
F_{15}	配套设施风险	0.0301							
F_{16}	运营管理风险	0.0175							
F_{17}	财务审计风险	0.0230							
项目维护									
G_1	安全管理风险	0.0106							
G_2	维护成本超支风险	0.0069							
项目考核									
H_1	监督风险	0.0605							
H_2	考核评估风险	0.0322							
H_3	腐败风险	0.0248							
H_4	第三方评估风险	0.0178							
项目退出									
I_1	违约风险	0.0092							
I_2	主体变更风险	0.0093							

图 2 基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表

5.2 基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表应用流程

基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表的应用需要遵循一定的流程，以使风险评估结果能够与项目风险实际情况相适应。风险评估对照表的一般应用流程如下：（1）确认项目特殊风险和现有防范措施；（2）评估风险，这主要是对各风险因素进行赋权，并计算分析值；（3）对风险评估结果进行判断，若风险可以接受，则保持现有的防范措施，实施风险管理，结束风险评估对照表的应用流程；若风险不可接受，则进入下一步；（4）对不可接受的风险，选择适当的防范措施并评估残余风险；（5）评估残余风险是否接受，若风险可以接受，则按照新的防范措施，实施风险管理，结束风险评估对照表的应用流程；若残余风险不可接受，则回到上一步。

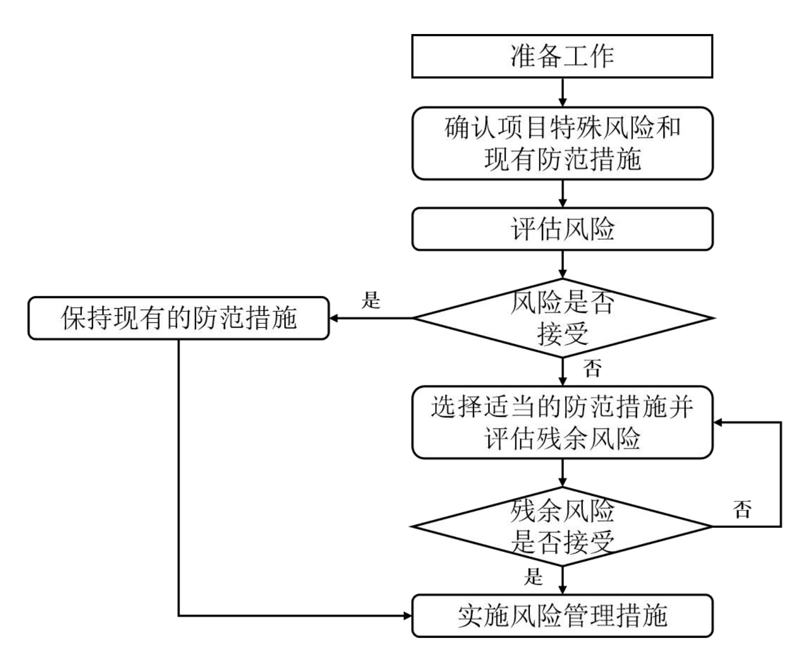


图 3 基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表应用流程

5.3 基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表应用示例

为验证基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表的有效性，通过对相关项目公开数据的筛选，本研究使用 A 市 B 社区的社区图书馆社会化运营项目作为风险评估对照表的应用示例，选取项目运营和项目退出两个阶段进行验证。

5.3.1 示例基本情况 B 社区成立于 2013 年，是 A 市社区治理由传统街居模式向现代社区治理模式转型的首个试点社区，其管辖总面积约 6 万平方千米，常住人口约 12 万人。为创新社区治理，丰富社区居民精神文化生活，B 社区图书馆于 2014 年揭牌成立。B 社区图书馆馆舍占地约 1000 平方米，总藏书量约 3 万册，馆内另设有期刊服务区、电子服务区和视障阅读区等特色区域。B 社区图书馆运营模式为社会化运营，前后共经历三个社会化运营主体。

2014 年 B 社区图书馆成立时，A 市政府将其管理和运营通过单一来源谈判的方式暂时外包与 X 公司，待其运营正式步入正轨后再通过公开招标的方式正式选定社会化运营主体。2015 年，Y 公司通过参与公开招标的方式正式取得 B 社区图书馆的整体运营权。Y 公司接手运营后，发现 X 公司对 B 社区图书馆的运营存在功能区划分不合理、馆舍空间利用效率不高等问题。对此，Y 公司重新调整了馆舍内功能区和各处空间的使用，并投入资金添购图书、举办特色活动等。2020 年中，Y 公司合同期满退出 B 社区图书馆的运营。由于 Y 公司与 A 市政府在合同到期前并未进行充分沟通，A 市政府也并未预料 Y 公司会选择不续签合同，因此导致 Y 公司退出后 B 社区图书馆无人运营，进入停业整顿期。2021 年，

Z 公司通过参与公开招标接手 B 社区图书馆的运营工作，此时由于先前的停业，B 社区图书馆桌椅、墙面等基础设施损坏严重，且存在读者于先前公司办理的借阅账号和储值无法正常使用等问题。

5.3.2 示例风险评估　Z 公司正式接手 B 社区图书馆运营后，经过一段时间的休整与恢复，B 社区图书馆准备再次开始运营。此外，为避免再次发生运营不当、停业整顿等情况，Z 公司与 A 市文化管理部门共同成立了评估小组，开始着手准备对 B 社区图书馆社会化运营风险进行评估。在评估过程中，评估小组采用了基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表，并遵循了风险评估对照表的一般应用流程。

基于风险评估的目的，评估小组需要对 B 社区图书馆社会化运营中的项目运营和项目退出两个阶段进行风险评估。评估小组依据现有的运营数据与资料，分析、探讨、整理出了目前 B 社区图书馆的社会化运营在如上两个阶段的特殊风险与防范措施，并与风险评估对照表中的风险因素进行对应，得到项目运营阶段风险 5 个，项目退出阶段风险 1 个，其中有两项风险已有防范措施，但效果并不显著。

表 5 B 社区图书馆特殊风险与防范措施

风险表现	风险因素对应	防范措施
服务重点着眼于老人和小孩，忽略人口基数更大的中青年群体。	流量风险（R_{F13}）	无。
与社区管理存在交叉，业务开展受制于社区服务中心。	运营管理风险（R_{F16}）	《B 社区图书馆管理办法》约定了双方的协调机制。
财政拨款包含于社区服务中心总款项中，没有单独财政拨款，财政来源不稳定。	支付风险（R_{F2}）	无。
运营主体要从事盈利活动，可能影响公益性。	公共性风险（R_{F7}） 盈利风险（R_{F3}）	无。
运营主体更替导致项目资产、读者权益受损。	主体变更风险（R_{I2}）	项目运营外包合同中约定了运营主体退出时合同双方应履行的程序和遵守的义务。

明确现有情况后，评估小组邀请了第三方评估机构，在参照表 5 以及其他数据、资料的情况下，利用风险评估对照表对 B 社区图书馆社会化运营项目运营和项目退出阶段的风险进行赋权。之后评估小组据此计算了分析值，得到了风险评估结果。结果显示，按数值大小由高到低排列，分析值大于 0.05 的风险因素依次为团队专业化风险、流量风险、盈利风险、运营管理风险和支付风险。

编号	风险因素	权重值	赋权值						分析值
			专家1	专家2	专家3	专家4	专家5	平均值	
项目运营									
F_1	团队专业化风险	0.0505	1	3	2	3	2	2.2	0.1110
F_2	支付风险	0.0108	5	5	5	5	5	5	0.0539
F_3	盈利风险	0.0180	5	5	5	5	5	5	0.0898
F_4	市场需求变化风险	0.0144	2	1	2	2	1	1.6	0.0231
F_5	组织协调风险	0.0126	4	2	4	4	4	3.6	0.0455
F_6	政府干预风险	0.0073	4	3	5	3	2	3.4	0.0247
F_7	公共性风险	0.0073	5	5	5	5	5	5	0.0365
F_8	服务能力风险	0.0162	1	3	1	2	3	2	0.0324
F_9	政府可靠性风险	0.0319	1	1	1	1	1	1	0.0319
F_{10}	内容风险	0.0087	2	3	4	3	2	2.8	0.0242
F_{11}	不可抗力风险	0.0356	1	1	1	1	1	1	0.0356
F_{12}	运营成本超支风险	0.0133	4	2	2	3	5	3.2	0.0426
F_{13}	流量风险	0.0228	5	3	4	5	3	4	0.0911
F_{14}	征用/国有化风险	0.0157	1	1	1	1	1	1	0.0157
F_{15}	配套设施风险	0.0301	1	1	1	1	1	1	0.0301
F_{16}	运营管理风险	0.0175	5	5	5	4	5	4.8	0.0839
F_{17}	财务审计风险	0.0230	1	1	1	3	3	1.8	0.0414
项目退出									
I_1	违约风险	0.0092	3	4	2	3	2	2.8	0.0257
I_2	主体变更风险	0.0093	4	4	5	5	5	4.6	0.0426

图 4 B 社区图书馆社会化运营项目运营和项目退出阶段风险评估对照表

5.3.3 调整防范措施并评估残余风险　根据第三方评估机构的评估结果，评估小组认可了分析值大于 0.05 的风险因素为 B 社区图书馆社会化运营项目运营和项目退出阶段最重要的风险因素，并着手对风险防范措施进行了调整。风险防范措施主要调整如下：（1）制定《B 社区图书馆社会化运营管理办法》取代原有的《B 社区图书馆管理办法》，确立了 B 社区图书馆工作人员的上岗条件和培训制度，拟定了 Z 公司利用 B 社区图书馆开展盈利性文化活动白名单，制定了政企双方定期沟通交流和协调机制；（2）将 B 社区图书馆运营经费作为专项资金从社区服务中心总经费中切块单独使用，与社区服务中心总经费一同拨付。经过风险防范措施调整后，评估小组分析研判了采纳新措施后可能面临的残余风险，认为残余风险在可接受范围内，因此不再继续对风险防范措施进行调整，按照目前调整的措施实施风险管理。

5.3.4 实施风险管理措施　确定不再继续调整风险防范措施后，Z 公司开始按照新的风险防范措施对 B 社区图书馆实施风险管理，并开展运营工作。在运

营过程中，Z 公司也不定期回顾风险评估对照表，参照其中的风险因素及其权重值调整其运营工作。经过一段时间的连续运营和运营策略微调，B 社区图书馆的社会化运营之路重新步入正轨。

5.3.5 *应用示例总结* 基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表在 B 社区图书馆社会化运营项目中的应用证明了风险评估对照表在基层公共文化服务设施社会化运营项目的风险评估工作中是有效的。以 B 社区图书馆为代表的新型社区图书馆 PPP 模式正成为基层公共文化服务设施社会化运营的“潮流”模式[27]，B 社区图书馆所采用的业务外包模式也成为了目前图书馆经营管理的新模式之一[28]。在 B 社区图书馆社会化运营的应用示例中，Z 公司和 A 市文化管理部门成立的评估小组，运用基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表对风险进行了评估，并依据评估结果调整了风险防范措施，从而使 B 社区图书馆再次恢复了正常运营。这不仅证明了风险评估对照表的有效性，还在应用过程中体现出风险评估对照表能够在对单一项目进行风险评估时，在涉及普遍风险的基础上，兼顾项目的特殊风险。总得来说，对基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表的研究和构建达成了本研究的研究目的。

6 研究结论

党的二十大报告指出，要健全现代公共文化服务体系，创新实施文化惠民工程。推动公共文化服务社会化也是建设服务型政府的重要策略，是创新公共文化服务供给的新模式[29]。而基层公共文化服务设施的社会化运营，因其直接与每一名基层居民密切相关，成为了我国现代公共文化服务建设的重要一环。现阶段，我国的基层公共文化服务正从以数量发展为主向高质量发展转变[30]，社会化运营经验仍显不足，需要借助一定的科学工具予以辅助和指导。

本研究从既有研究文献出发，依次构建了基层公共文化服务设施社会化运营风险评估指标体系、风险评估模型和风险评估对照表。从文献回顾上，本研究认为国内有关基层公共文化服务设施社会化运营风险评估的研究仍显不足，距离满足相关项目实践对科学指标体系、模型和工具的需要仍有一定的距离。从研究方法上，本研究创新使用 PRISMA 系统综述报告指南进行实证研究，拓展了研究思路，能够有效地、系统地梳理既有研究成果服务于现阶段的新的研究，进一步提升研究效能；还引入 Cov-AHP 法构建基层公共文化服务设施社会化运营风险

评估模型，最大限度地规避由主观判断对研究客观性带来的影响。从研究结果上，本研究构建了基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表，为目前相关实践急缺科学工具辅助和指导的现状提供了一站式解决方案，有利于促进相关项目实践的发展，辅助决策者有效降低风险发生的概率和减轻风险造成的损害。

此外，本研究也仍有如下不足之处，需要在未来的研究和实践中予以进一步关注：（1）现阶段国内基层公共文化服务设施社会化运营在城乡之间、地域之间存在一定差异，本研究并未对其进行单独细致地讨论；（2）基层公共文化服务设施社会化运营风险评估对照表仍需在未来的项目实践中进行不断改进和完善。

参考文献

[1] 田小龙. 后新公共管理改革与中国的服务型政府建设[J]. 公共管理与政策评论, 2023, 12(02): 157-168.
[2] 郭嘉. 中国公共文化服务社会化：现实困境与破解路径[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2022, 47(02): 118-125.
[3] 李龙渊. 《公共文化服务保障法》有关社会化发展规定的落实与完善[J]. 图书馆建设, 2021(02): 35-41.
[4] 高小平, 刘一弘, 高可清. 负激励：对社会风险评估制度的反思[J]. 治理研究, 2021, 37(06): 77-87.
[5] Jiang X Y, Lu K, Xia B, et al. Identifying Significant Risks and Analyzing Risk Relationship for Construction PPP Projects in China Using Integrated FISM-MICMAC Approach[J]. Sustainability, 2019, 11(19): 5206.
[6] Li Y, Wang X Y. Using Fuzzy Analytic Network Process and ISM Methods for Risk Assessment of Public-Private Partnership: A China Perspective[J]. Journal of Civil Engineering and Management, 2019, 25(02): 168-183.
[7] Kukah A S K, Owusu-Manu D, Badu E, et al. Evaluation of Risk Factors in Ghanaian Public-Private-Partnership (PPP) Power Projects Using Fuzzy Synthetic Evaluation Methodology (FSEM)[J/OL]. Benchmarking-An International Journal, 2022(2022-06-27)[2023-06-25]. https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/BIJ-09-2021-0533/full/html.
[8] Kuru K, Artan D. A Canvas Model for Risk Assessment and Performance Estimation in Public-Private Partnerships[J]. International Journal of Construction Management, 2020, 20(06): 704-719.
[9] Akcay E C. An Analytic Network Process Based Risk Assessment Model for PPP Hydropower Investments[J]. Journal of Civil Engineering and Management, 2021, 27(04): 268-277.
[10] 徐海燕. 比较视角下社会资本参与公共服务市场化的经验与路径[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2022, 39(04): 86-95.
[11] 李祝启, 陆和建. 我国公共文化服务政社合作供给和运营全流程风险控制研究——基于PDCA 方法的分析[J]. 图书馆建设, 2022(06): 137-147.
[12] 陆和建, 崔冉. 我国社会力量参与公共文化服务建设的风险控制研究[J]. 图书馆建设,

2022(03): 146-151+173.
[13] 周萍, 陈雅. 公共文化服务数字化转型中的风险演化特征与控制策略研究[J]. 图书馆, 2022(06): 7-13.
[14] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议[J]. 中国人大, 2005(20): 9-18.
[15] 万林艳. 公共文化及其在当代中国的发展[J]. 中国人民大学学报, 2006(01): 98-103.
[16] 国务院办公厅关于推进基层综合性文化服务中心建设的指导意见[EB/OL]. (2015-10-20)[2023-6-25]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-10/20/content_10250.htm.
[17] 中华人民共和国公共文化服务保障法[DB/OL]. [2022-10-24]. https://zwgk.mct.gov.cn/zfxxgkml/zcfg/fl/202012/P020220218490252413657.pdf.
[18] 塞雷佐, 洛汉, 万丹. 对风险概念的一种哲学伦理学分析[J]. 伦理学研究, 2017(02): 64-73.
[19] Siddaway A P, Wood A M, Hedges L V. How to Do a Systematic Review: A Best Practice Guide for Conducting and Reporting Narrative Reviews, Meta-Analyses, and Meta-Syntheses[J]. Annual Review of Psychology, 2019, 70: 747-770.
[20] Page M J, McKenzie J E, Bossuyt P M ,et al. The PRISMA 2020 Statement: An Updated Guideline for Reporting Systematic Reviews[J]. BMJ-British Medical Journal, 2021, 372: n71.
[21] Seyedhoseini S M, Noori S, Hatefi M A. An Integrated Methodology for Assessment and Selection of the Project Risk Response Actions[J]. Risk Analysis, 2009, 29(05): 752-763.
[22] Liu Y, Eckert C M, Earl C. A Review of Fuzzy AHP Methods for Decision-Making with Subjective Judgements[J]. Expert Systems with Applications, 2020, 161: 113738.
[23] Lyu H-M, Sun W-J, Shen S-L, et al. Risk Assessment Using a New Consulting Process in Fuzzy AHP[J]. Journal of Construction Engineering and Management, 2020, 146(03): 04019112.
[24] 谢忠秋. Cov-AHP:层次分析法的一种改进[J]. 数量经济技术经济研究, 2015, 32(08): 137-148.
[25] 陆和建, 李杨. 基于SWOT-PEST分析的基层公共文化服务社会化管理发展策略研究[J]. 图书情报知识, 2016(04): 119-128.
[26] 胡守勇. 政府购买公共文化服务的风险识别、致险成因与防范路径[J]. 图书馆, 2019(05): 41-46.
[27] 胡运哲. 打通农村公共文化服务的“最后一公里”[J]. 人民论坛, 2020(01): 54-55.
[28] 黄洁, 王洁. 我国城市小微阅读空间建设实践研究——以苏州图书馆小微分馆为例[J]. 图书馆理论与实践, 2023(03): 48-53+65.
[29] 许嘉敏. PPP视角下社区图书馆服务运营模式创新研究——以广州地区为例[D]. 华南理工大学, 2020.
[30] 陈碧, 莫振轩. 图书馆业务外包模式的评价与选择研究——以图书编目业务外包为例[J]. 大学图书情报学刊, 2010, 28(06): 43-46.
[31] 杨林, 王璐. 呈现公共文化服务资源非均衡配置的影响因素及其改进[J]. 宏观质量研究, 2017, 5(03): 119-132.
[32] 彭雷霆, 张璐. 公共文化服务高质量发展评价研究[J]. 宏观质量研究, 2023, 11(02): 90-101.

作者贡献说明

王森：设计研究方案，数据收集与处理，论文撰写与修改；

陈则谦：选题，提出研究思路和研究框架，指导论文撰写与修改。

Construction of the Risk Assessment Check List for Socialized Operation of Grassroots Public Cultural Service Facilities

Wang Sen　Chen Zeqian

(School of Management, Hebei University　Baoding　071002)

Abstract: [Purpose/Significance] To manage the risks brought by the rapid development of socialized operation of grassroots public cultural service facilities, construct a risk assessment tool for quickly identify and respond the risks in the process of socialized operation of grassroots public cultural service facilities. **[Method/Process]** Use the method of systematic review to collect risk factors from published literature to build the risk assessment index system for socialized operation of grassroots public cultural service facilities. Based on the risk assessment index system, use Cov-AHP method to establish the risk assessment model and then the risk assessment check list. An actual project is used to verify the effectiveness of the risk assessment check list. **[Result/Conclusion]** The risk assessment check list for the socialized operation of grassroots public cultural service facilities can take into account the particularity risks for relative projects, provide a one-stop risk assessment solution for the projects, and meet the need of project risk assessment. However, the scientific index systems, models and tools related to the socialized operation of grassroots public cultural service facilities are still insufficient, and further research is needed in the future.

Keywords: Public cultural service　Grassroots public cultural service facilities　Socialized operation　Risk assessment　Risk assessment check list